

Espacios interculturales de toma de decisión en Chile, 1990-2022

<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n86.a6>

**Claudio Fuentes,
Francisca Carril y
Rocío Yon**

Claudio Fuentes

Ph. D. en Ciencia Política (Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill, Estados Unidos). Profesor titular en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales (UDP) en Chile. Profesor investigador del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR). Investigador responsable del proyecto FONDECYT 1210058 “Negociando entre diferentes”. En la actualidad se desempeña como director del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. Su más reciente libro es *La transición inacabada. El proceso político chileno 1990-2021* (Santiago: Catalonia, 2021).

Francisca Carril

Socióloga. Magíster en Métodos de Investigación Social (Universidad Diego Portales, Chile). Asistente del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) en la línea de Políticas de reconocimiento, prácticas estatales e interculturalidad. Asistente del proyecto FONDECYT “Negociando entre diferentes”.

Rocío Yon

Socióloga. Magíster en Metodología para la Investigación Social de la Universidad Diego Portales (Chile). Doctoral Researcher in Sociology, Lateinamerika-Institut Freie Universität Berlin. Investigadora doctoral, en el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR). Miembro del Grupo de trabajo interlínea sobre pueblos indígenas, cambio climático y políticas públicas. Asistente de Investigación del proyecto FONDECYT “Negociando entre diferentes”.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
E-mails: claudiofuentes.saavedra@gmail.com
francisca.carrilc@gmail.com
rocio.yon@mail.udp.cl

Espacios interculturales de toma de decisión en Chile, 1990-2022*

Chile es uno de los pocos países de América Latina que no ha reconocido a los pueblos indígenas como constitucionales. Pese a esta limitante, se ha generado un progresivo desarrollo jurídico-legal que ha ido formalizando sus derechos y participación en la sociedad. Tomando una perspectiva institucionalista-histórica, en este artículo se examina esta evolución a partir del análisis de poco más de mil cuerpos legales, varias decenas de comités, consejos y comisiones creados para representar los intereses indígenas. Se observa una gradual densificación de los marcos formales que regulan los derechos de las comunidades indígenas en lo que se ha denominado una "juridización de la temática indígena". Luego se sistematizan poco más de 20 mil cargos de representación para observar hasta qué punto esta "juridización" ha tenido efecto en una mayor presencia de representantes indígenas en cargos de poder. Se concluye que, pese a la densificación jurídico-formal, los espacios institucionales interculturales tienden a ser predominantemente consultivos y se advierte una mayor presencia de ellos a nivel local, más que nacional. El trabajo constituye una contribución empírica relevante al sistematizar por primera vez los espacios institucionales interculturales en el país. Desde el punto de vista teórico, se confirma que la formalización de relaciones interculturales abre opciones para el desarrollo de nuevas dinámicas institucionales. Sin embargo, también se advierten las resistencias que existen a nivel institucional para la inclusión de grupos desaventajados de la sociedad en espacios de poder.

Palabras clave: Población Indígena; Administración Cultural; Política Cultural; Multiculturalismo; Toma de Decisiones; Chile

Intercultural Decision-Making Spaces in Chile, 1990-2022

Chile is one of the few countries in Latin America that has not recognized indigenous peoples as constitutional. Despite this limitation, there has been a progressive legal development that has formalized their rights and participation in society. Taking an institutionalist-historical perspective, this article examines this evolution based on the analysis of more than a thousand legal bodies, several dozen committees, councils and commissions created to represent indigenous interests. A gradual densification of the formal

Recibido: 08-02-2023 y 04-11-2023 (segunda versión). Aceptado: 09-11-2023.

(*) Este artículo forma parte del proyecto FONDECYT 1210058 donde Claudio Fuentes es investigador responsable y que es ejecutado en la Universidad Diego Portales (Chile) donde se desempeña como profesor titular. Los autores agradecen al Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) del cual forman parte. Se agradecen también los comentarios anónimos de los revisores de esta revista.

frameworks regulating the rights of indigenous communities is observed in what has been called a “juridization of indigenous issues”. Moreover, this article systematizes more than 20,000 positions of representation to observe to what extent this “juridization” has an impact on a greater presence of indigenous representatives in positions of power. It is concluded that, despite the legal-formal densification, intercultural institutional spaces tend to be predominantly consultative and that a greater presence of them is observed at the local, rather than national, level. The work constitutes a relevant empirical contribution by systematizing for the first time the intercultural institutional spaces in the country. From a theoretical point of view, it confirms that the formalization of intercultural relations opens options for the development of new institutional dynamics. However, it also shows the resistance that exists in the development of new institutional dynamics.

Key words: Indigenous Population; Cultural Administration; Cultural Policy; Multiculturalism; Decisions Making; Chile

Introducción

Chile es uno de los pocos países de América Latina donde no se ha reconocido a los pueblos indígenas a nivel constitucional, pero donde progresivamente se ha generado un cuerpo normativo que les ha otorgado determinados derechos. En el año 2022 la sociedad chilena fue convocada para ratificar una nueva Constitución y rechazó por amplio margen el texto, incluyendo una amplia gama de derechos de los pueblos originarios. En este sentido, el caso pareciera ilustrar un proceso de fuerte resistencia de las élites y de la sociedad a otorgar derechos y reconocerles como sujetos políticos.

Este artículo tiene por objetivo sistematizar los espacios institucionales interculturales generados en Chile desde el retorno a la democracia en 1990. Se entiende por “espacios institucionales interculturales” toda aquella institución formal (Consejo, Comisión, Comité, etc.) donde se cuenta con la participación de representantes indígenas y no indígenas. Utilizando el marco teórico del institucionalismo histórico, se pretendió explorar hasta qué punto la progresiva “juridización” (o formalización normativa) de las temáticas indígenas han posibilitado la generación de espacios de representación intercultural en un país donde la población que se autoidentifica como indígena se acerca al 13%.

Desde el punto de vista teórico, se debiera esperar que esta formalización genere una mayor cantidad de espacios de carácter intercultural en la forma de Consejos o Comités interculturales. Sin

embargo, la literatura también ha mostrado que la dinámica de inclusión de grupos históricamente discriminados no es lineal y suele involucrar inercias y resistencias. En el caso de Chile, la lucha por el reconocimiento de pueblos indígenas ha implicado un centenario conflicto territorial y político entre el pueblo mapuche y el Estado, lo que hace prever una apertura limitada.

El estudio analiza empíricamente las 1.221 normas establecidas en el período 1990-2022 demostrando que se ha generado una creciente densificación jurídico-legal de la temática indígena, esto es, no solo se ha generado un número mayor de normas asociadas al tema, sino que ellas incluyen un cuerpo de derechos cada vez más relevante. Se advierte también la creación gradual de instancias formales que incorporan a representantes indígenas en procesos de toma de decisión, aunque en la mayor parte de los casos se trata de espacios consultivos (no resolutivos). También se quiso constatar si esta mayor relevancia a nivel formal se ve reflejada en una mayor presencia de indígenas en espacios de toma de decisiones. Para ello se revisaron 24.551 cargos en diferentes niveles, concluyendo que mientras más alta es la jerarquía del poder, menor es la participación de representantes indígenas. Sorprendentemente, es el sector energético y minero donde mayores instancias de inclusión de actores indígenas se han generado en años recientes. Muy probablemente lo anterior tiene que ver con el uso de territorios para reconversión energética y la intensificación del extractivismo minero en el país.

El principal aporte de este trabajo es empírico en la medida en que permite definir un mapa de espacios burocrático-institucionales donde se producen relaciones interculturales y también identificar los límites que tal desarrollo ha tenido. Pese a la relevancia adquirida por la temática indígena en el país, los niveles de formalización de las relaciones interculturales tienden a ser bastante bajos. En la primera parte de este documento se presenta el marco teórico. Luego se da cuenta del contexto chileno y el ciclo de institucionalización intercultural, analizando las normas creadas y las instituciones formales interculturales. A continuación, se sistematiza hasta qué punto el desarrollo normativo se ha visto acompañado por una mayor presencia de representantes indígenas en diferentes espacios de toma de decisiones. En la parte final se exponen las conclusiones de esta investigación, incluyendo sus implicancias analíticas y de política pública.

Marco teórico: la institucionalización de relaciones interculturales

Gran parte de los estudios que abordan la problemática indígena en Chile se han centrado en las diversas dimensiones del conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche. El fenómeno ha sido examinado desde múltiples aproximaciones teóricas y epistemológicas incluyendo una perspectiva histórica, social, jurídica, politológica y antropológica por citar algunas de ellas (Bengoa, 2002; Park y Richards, 2007; Pairican, 2014; Rodríguez y Vergara, 2015; Tricot, 2018; Millaleo, 2021). Un menor número de documentos ha abordado cuestiones referentes a las relaciones interculturales. Un interesante trabajo lo hace Boccara (2012), que estudia el modo en que la noción de interculturalidad y su potencial transformador ha ido perdiendo este sentido cuando es domesticado por la institucionalidad chilena, al entrar en la agenda etno-desarrollista del Estado. Desde esta misma perspectiva, De la Maza y Bolomey (2020), abordan a través de la etnografía del Estado los gobiernos locales de alto porcentaje de población indígena en el sur de Chile. Allí analizan la forma en que se produce la institucionalización del sujeto indígena y de la interculturalidad. Esta misma agenda de investigación ha sido desarrollada también por De la Maza y De Cea (2019 y 2022).

En este artículo interesa introducir una aproximación histórico-institucional, abordando específicamente el modo en que en los últimos 30 años se han ido institucionalizando las relaciones entre indígenas y no indígenas. El institucionalismo histórico pone al centro de las discusiones el modo en que las instituciones impactan el devenir político y social. Tres premisas básicas se plantean aquí: primero, los actores sociales y políticos establecen normas e instituciones con el objetivo de reducir la incertidumbre y, a través de ellas, se definen relaciones de poder. Segundo, las normas e instituciones impactan progresivamente el comportamiento de los actores estableciendo límites para la acción, pero también naturalizando ciertos comportamientos. Cuando una institución es establecida y aceptada, los agentes ajustan sus comportamientos a tales normas, generando hábitos, rutinas y comportamientos patrón-dependiente (*path dependence*). Finalmente, es factible que las normas generen un continuo proceso de retroalimentación que va abriendo oportunidades para que normas e instituciones que se establecen en un campo (en el ámbito político, por ejemplo), se proyecte hacia otros (por ejemplo, en el económico).

En esta tradición teórica se entiende por instituciones como "normas formales, procedimientos de cumplimiento y prácticas estandarizadas

Si el Estado reconoce a un pueblo y establece políticas de valoración cultural o patrimonial, es esperable que tales normas gatillen nuevas prácticas políticas. No obstante, la experiencia comparada advierte que los ciclos de institucionalización no son lineales.

de funcionamiento que estructuran la relación entre los individuos y las diversas unidades de la política y la economía (Hall, 1986). North (1990) en su influyente trabajo sobre la evolución de las instituciones económicas las ha definido como cualquier forma creada por los humanos para limitar la acción de ellos, incluyendo dimensiones formales (reglas) e informales (códigos de comportamiento). En la misma línea, se les ha definido como “el conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989: 21).

Del institucionalismo histórico interesa rescatar el argumento referido al modo en que las reglas van permeando al Estado o la sociedad (Steinmo y Thelen, 1992: 16). Específicamente, aquí se indaga la forma en que se han institucionalizado las relaciones entre indígenas y no indígenas en Chile. Teóricamente, se debiera esperar que una vez establecidas ciertas normas se desarrolle un ciclo más o menos gradual de incorporación de prácticas y rutinas de interculturalidad en el Estado y en la sociedad en general. Si el Estado reconoce a un pueblo y establece políticas de valoración cultural o patrimonial, es esperable que tales normas gatillen nuevas prácticas políticas. No obstante, la experiencia comparada advierte que los ciclos de institucionalización no son lineales. La dinámica de aceptar una norma puede generar aceptación, pero también contestación, inercia o incluso resistencia (Munck, Rozema y Frye-Levine, 2014). Brinks, Levitsky y Murillo (2019) informan de tres debilidades en los procesos de institucionalización. Sugieren que existen casos donde se implementan nuevas reglas o instituciones, pero aquellas no impactan en el modo en que las personas se comportan; existen casos donde las autoridades deciden no hacer cumplir ciertas regulaciones, y otros escenarios denominados de inestabilidad institucional donde se experimentan cambios en las reglas de un modo muy frecuente.

Así, es esperable que la aceptación de una determinada política dependerá de las correlaciones de fuerza, las características propias las normas y la forma en que se implemente en una determinada coyuntura. El diferencial de poder entre los grupos indígenas y la élite dominante en Chile hace prever que las políticas interculturales serán o ignoradas o fuertemente resistidas. En vinculación con la distribución de poder, un aspecto destacado por la literatura dice relación con la heterogeneidad de los actores sociales indígenas que podrían afectar la materialización de una determinada norma. Analizando el caso del pueblo mapuche en Chile, Acevedo (2021a)

advierte de la existencia de una gran diversidad de opiniones entre comunidades indígenas en un mismo territorio (más o menos autonomista, por ejemplo). En la misma dirección, Alberti ...[et al] (2023) plantean que existen diferencias muy significativas en el activismo/pasividad de comunidades indígenas en el sur de Chile, lo que estaría relacionado con su trayectoria histórica de larga duración de resistencia a políticas coloniales de la corona española.

Estudios asociados a la implementación de políticas ponen atención en tres dimensiones: las condiciones sociales estructurales de una determinada sociedad, las capacidades institucionales y procesos desarrollados por el Estado, y la capacidad de agencia de los actores para ejecutar políticas (Stein ...[et al], 2006). Abordando la implementación de instituciones locales de participación, Disi Pavlic y Rebolledo (2020) concluyen que los factores relacionados con la estructura social y las capacidades municipales (recursos financieros, capacidad profesional) poseen mayor poder explicativo que aquellos relacionados con la agencia individual de promover procesos de implementación. En otro trabajo también sobre participación local, Carrasco (2019) presenta una conclusión algo más matizada incorporando la agencia del alcalde en conjunto con las capacidades institucionales del municipio para favorecer procesos participativos.

En relación con la institucionalización de políticas interculturales, la literatura ha demostrado que, en primer lugar, el despliegue del reconocimiento de pueblos indígenas ha tendido a ser bastante heterogéneo (Van Cott, 2000; Fernández y Fuentes, 2022). Además, se ha argumentado que los procesos de cambio institucional dependen de la capacidad de los movimientos indígenas de incidir en los procesos de cambio y del mecanismo específico que gatilla la transformación -por ejemplo, si es una asamblea constituyente (Acevedo 2021b).

En segundo lugar, el ciclo de reconocimiento de pueblos indígenas ha generado una dinámica de "juridización" de las identidades indígenas. Se entiende por "juridización" de lo indígena la calificación jurídica que busca objetivar y categorizar las identidades y derechos de grupos sociales a través de un corpus legal (Yankillevich, 2019). Esta dinámica ha sido documentada para una serie de casos como Guatemala, Argentina, Colombia, México y Ecuador, por citar algunos (Sieder, 2010; García, 2014; Leone, 2018; Yankillevich, 2019; Sierra y Lemos, 2020).

En tercer lugar, el proceso de "juridización" advierte tensiones y contradicciones que se generan al establecer este tipo de formalización jurídica. Por ejemplo, algunas normas han buscado proteger

La expectativa teórica es que una mayor institucionalización de relaciones interculturales en Chile debiese contribuir a formar un cuerpo cada vez más denso o complejo de instrumentos jurídicos que el Estado comienza a ejecutar.

el valor patrimonial de las culturas y sitios históricos, pero al mismo tiempo otras políticas buscan estimular el desarrollo productivo de los territorios afectando con ello las características de los sitios y culturas que se desea proteger.

En cuarto lugar, y muy consistente con la literatura antes reseñada, las dinámicas de institucionalización no siempre han contribuido a establecer relaciones de poder más equilibradas entre indígenas y no indígenas (CEPAL, 2014; Martínez, 2015). En un reciente estudio realizado en Perú, Merino (2018) sugiere al respecto que la institucionalización de la consulta previa establecida por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que ha tendido a debilitar más que a fortalecer la voz de las comunidades indígenas vis a vis las instituciones del Estado y del sector privado en lo concerniente a la autorización para la explotación de recursos naturales. Como se advertirá más adelante, la incorporación de dicho convenio ha tenido importantes efectos regulatorios (Rodríguez, 2011; De Cea y Fuentes, 2016).

Finalmente, los procesos de institucionalización intercultural han tenido efectos en las prácticas cotidianas de interacción entre indígenas y no indígenas, y particularmente en relación con las políticas generadas desde el Estado (De la Maza, De Cea y Rubilar, 2017). Estas perspectivas han mostrado cómo las políticas del Estado a través de sus normas, rutinas y procedimientos generan procesos de dominación. Pero al mismo tiempo, estas dinámicas producen también formas de resistencia y contención. La implementación de políticas en este sentido genera dinámicas contradictorias y disímiles dependiendo del contexto donde se implementen (Rosberry, 2002; Sharma y Gupta, 2006; De la Maza, 2012).

De acuerdo con la literatura revisada, la expectativa teórica es que una mayor institucionalización de relaciones interculturales en Chile debiese contribuir a formar un cuerpo cada vez más denso o complejo de instrumentos jurídicos (leyes que estimulan la generación de decretos, reglamentos y resoluciones) que el Estado comienza a ejecutar. En segundo lugar, esta densificación jurídica debiese traducirse en la creación de instituciones interculturales, esto es espacios de toma de decisión en la que interactúan indígenas y no indígenas. En tercer lugar, la expectativa teórica es que no necesariamente un mayor número de instituciones interculturales implica una participación equilibrada de los pueblos indígenas, esto porque tal como se indicó anteriormente los Estados en América Latina han tendido a resistir

su incorporación, expresándose en una interculturalidad funcional y no crítica (Walsh, 2008; Tubino, 2019). Así, se debiera esperar que las instancias interculturales creadas mantengan altas desigualdades en términos del poder que tienen y su representación (Aman, 2015).

Para verificar esto, se observará la evolución normativa en materia de interculturalidad entre 1990 y 2022, y luego se analizará la creación de espacios interculturales de toma de decisión (consejos, comisiones, etc.) y la participación de indígenas en cargos en el aparato público de representación. Las hipótesis son las siguientes: primero, se advierte una mayor densidad jurídica en materia indígena, centrada en aspectos culturales-patrimoniales más que políticos. Segundo, esta mayor densificación jurídica ha fomentado la creación de espacios de interacción intercultural, pero dichos espacios tienden a ser más consultivos que resolutivos. Tercero, a nivel de participación de actores indígenas en espacios de toma de decisión, mientras más alto es el grado de responsabilidad, menor es la presencia de representantes indígenas. Se espera observar mayores niveles de representación a nivel local y menos a nivel nacional en la cúspide de la pirámide.

El contexto conflictivo de las relaciones interculturales en Chile

Interesa mapear la institucionalización de las relaciones interculturales en Chile desde el retorno de la democracia en 1990. La transición a la democracia implicó lo que se ha denominado un “reconocimiento débil” institucional. Aunque a nivel constitucional no se ha establecido un reconocimiento explícito de los pueblos indígenas, se han ido estableciendo normas que han formalizado el vínculo entre los indígenas y el Estado. Se aprobó una ley indígena (1993), se creó una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI en 1993), y se han ido aprobando diversas normativas que han explicitado la protección de las lenguas indígenas, recursos naturales, patrimonio y representación. Como se advertirá más adelante, en Chile efectivamente se observa un ciclo gradual de “juridización” de la temática indígena.

Otras normas en el nivel local también han impactado en la institucionalización de las relaciones interculturales. Esto es lo que sucede con el proceso de municipalización que en 1974 a partir del Decreto Ley que aprueba el Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado, así como la posterior Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades generó una municipalización del territorio indígena, con la creación de comunas con un alto porcentaje de población indígena relativa (Gundermann, 2007). Pese a que este proceso significó inicialmente

una desconcentración y no una descentralización, las nuevas formas de organización político administrativas favorecieron la presencia indígena en los gobiernos locales (*Id.*, 2007). Este proceso es reforzado con el retorno de la democracia, en donde las vías electorales se ven como una nueva posibilidad para los pueblos indígenas (Espinoza, 2017).

Desde el punto de vista social, se advierte también un ciclo de intensificación de la protesta indígena -particularmente del pueblo mapuche- en relación con sus demandas políticas y territoriales. A inicios de la década de 1990 se dio un importante ciclo de protestas con motivo de los 500 años de la llegada de Colón a América. Luego, a fines de los 90 se reactiva la protesta indígena producto de la construcción de represas hidroeléctricas y de la expansión de la industria forestal en el sur del país. Surge allí la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), que comenzó a realizar acciones de recuperación territorial y a confrontarse con la industria maderera (Pairican, 2013). Durante los años 2008 a 2002 se evidencia un nuevo ciclo de acciones de protesta que han encontrado respuestas represivas por parte del Estado (Pairican, 2014). En los años 2021-2022 se ha decretado estado de excepción constitucional en algunas provincias del sur de Chile lo que ha implicado desplegar la fuerza militar en las principales zonas del conflicto. En el plano de la convivencia intercultural, algunos autores hablan de un deterioro de la causa mapuche en términos propagandísticos y de un vuelco a posiciones más conservadoras en relación con los temas indígenas, asunto que se habría acentuado con el “rechazo” en el reciente proceso constituyente (Skewes y Guerra, 2022).

Desde la perspectiva estatal se han ensayado varios intentos de dar solución al conflicto con el pueblo mapuche y se ha considerado, entre otras medidas, establecer políticas de devolución de tierras, políticas sociales que favorecen a comunidades y población indígena, política de becas y el establecimiento de varias comisiones para intentar definir una agenda de resolución del conflicto, entre otros (Diario Constitucional, 2022; De la Maza y De Cea, 2022).

Entre 2021 y 2022 se desarrolló un proceso constituyente que colocó el debate sobre la plurinacionalidad en el centro de las deliberaciones ciudadanas. Mientras la propuesta de la Convención Constitucional proponía un modelo de plurinacionalidad que implicaba reconocimiento de la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, quienes se inclinaron por el rechazo remarcaban la inconveniencia de tal modelo, pues provocaría una fragmentación o división en la sociedad y donde los indígenas serían “privilegiados” al tener ventajas sobre el resto de los chilenos (Libertad y Desarrollo, 2022).

El debate sobre el reconocimiento constitucional de pueblos indígenas se convirtió en una coyuntura crítica que dividió a la sociedad entre quienes visualizaban un modelo de democracia diversa con el reconocimiento de espacios de autonomía para los pueblos indígenas y quienes valoraban una identidad única nacional.

Así, el debate sobre el reconocimiento constitucional de pueblos indígenas se convirtió en una coyuntura crítica que dividió a la sociedad entre quienes visualizaban un modelo de democracia diversa con el reconocimiento de espacios de autonomía para los pueblos indígenas y quienes valoraban una identidad única nacional (la “nación chilena”) frente a la cual debía subordinarse cualquier tipo de reconocimiento (CIIR, 2022). Lo paradójico de este debate es que, como se intenta demostrar en la siguiente sección, desde el año 1990 y hasta la fecha se ha ido produciendo una densificación de la institucionalidad intercultural en Chile.

El ciclo de institucionalización de relaciones interculturales

Para abordar la institucionalización intercultural se consideran dos niveles de análisis. En primer lugar, se observará el desarrollo de las normas formales asociadas a temáticas indígenas, analizando cómo se ha ido formalizando una institucionalidad intercultural. De acuerdo con la expectativa teórica, se espera documentar una progresiva densificación normativa-legal que va incorporando diferentes herramientas jurídicas. Sin embargo, dadas las resistencias del reconocimiento, esta mayor densificación debiese abarcar más cuestiones asociadas a un reconocimiento formal y asuntos vinculados a derechos culturales, y no tanto respecto de la creación de espacios institucionales para mediar relaciones interculturales. En la medida en que las instituciones interculturales redistribuyen poder político, tales espacios debiesen ser menos recurrentes para el caso de Chile.

Un segundo nivel de análisis se refiere a la materialización de espacios interculturales. Si existe una mayor “juridización” de la temática indígena, entonces podría esperarse observar que esta temática adquiere mayor visibilidad y, por lo tanto, se comienzan a desarrollar formal o informalmente canales de diálogo y negociación intercultural en espacios formales. Empíricamente, se quiere comprobar si en distintos espacios institucionales (consejos, órganos de representación, etc.) se observa una mayor presencia de indígenas y no indígenas interactuando. La expectativa acá es que dicha presencia se limita a espacios locales más que nacionales, consultivos más que resolutivos y en temáticas socioculturales más que en cuestiones vinculadas a asuntos económicos y políticos.

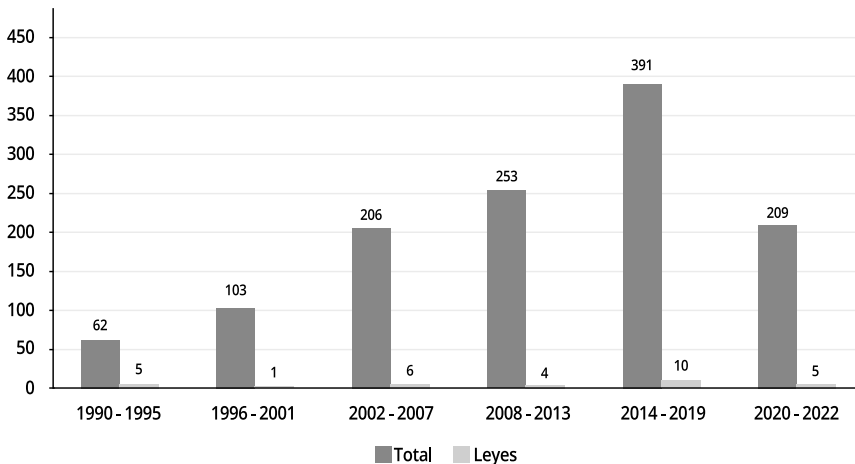
La densificación normativa

Desde la independencia de Chile se han publicado 1.283 normas formales asociadas a temáticas indígenas, pero de ellas el 95,5% se ha promulgado después del retorno a la democracia en 1990. Es

evidente que la “juridización” ha tomado lugar en las últimas tres décadas y de ahí la importancia de revisar esta dinámica¹.

Entre 1990 y 2022 se han promulgado 1.221 normas que mencionan el tema indígena y que incluyen 31 leyes, 659 decretos, 509 resoluciones, 8 decretos con fuerza de ley y 8 ordenanzas, 2 avisos, así como un acuerdo, instrucción, sentencia y reglamento municipal. Cabe advertir que existe una jerarquía jurídica que considera a las leyes que son aprobadas por el Congreso Nacional; y decretos, resoluciones, decretos con fuerza de ley y otras instrucciones que corresponden a disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo. Como se observa, en el Gráfico 1 se da un progresivo aumento de la formalización de la temática indígena en Chile. El mayor activismo formal se da en la promulgación de decretos y resoluciones que representan el 95,6% de las normas establecidas, lo que es esperable por cuanto a través de ellos se materializa la implementación de las leyes. Así, la expectativa teórica de una mayor “juridización” de la temática indígena en Chile es efectiva y se explica por el efecto que han tenido determinadas leyes, que luego son traducidas en decretos y resoluciones.

Gráfico 1
Normas formales en materia indígena (1990-2022)



Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

(1) Para sistematizar estas normas se utiliza el buscador “ley Chile” utilizando descriptores de “indígenas”, “etnias”, “pueblos indígenas”. La búsqueda se hizo hasta el 31 de diciembre de 2022. Luego se vaciaron los resultados en una base de datos organizada de acuerdo a año, número, tema y descriptor. Se revisaron las leyes para identificar los temas que abordan en materia indígena, pues algunas de ellas eran normas nacionales (ley de educación, por ejemplo), con pocas referencias a la temática indígena.

Respecto de las 31 leyes aprobadas, las más relevantes se refieren a creación de una institucionalidad que afectó asuntos indígenas (ley indígena y ley que creó el Ministerio de las Culturas), leyes que incorporan el reconocimiento de etnias además de los establecidos en la ley indígena (diaguita, changos, pueblo afrodescendiente), la aprobación del Convenio 169 de la OIT, el reconocimiento constitucional de la Isla de Pascua como territorio especial y la ley que crea un espacio marino de pueblos indígenas (Tabla 1).

Tabla 1
Leyes destacadas en temas indígenas

Año	Tema	Norma
1992	Vivienda	Ley 19.134 sobre protección de indígenas
1993	Institucionalidad	Ley 19.253 que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
1998	Tierras-Rapa Nui	Ley 19.587 que establece dominio de Isla de Pascua
2006	Reconocimiento	Ley 20.117 que reconoce etnia diaguita
2007	Tierras-Rapa Nui	Ley 20.193 que reconoce territorio especial de Isla de Pascua
2008	General / Consulta	Convenio 169 de la OIT de pueblos indígenas
2008	Espacio marino	Ley 20.249 que crea espacio marino de pueblos indígenas
2017	Institucionalidad	Ley 21.045 que crea Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
2018	Tierras- Rapa Nui	Ley 21.070 sobre tránsito en territorio de Isla de Pascua
2019	Reconocimiento	Ley 21.151 que reconoce pueblo afrodescendiente chileno
2020	Reconocimiento	Ley 21.273 que reconoce pueblo chango como etnia
2020	Escaños	Ley 21.298 que establece escaños para PPII Convención Constitucional

Fuente: elaboración propia.

De las leyes aprobadas, siete de ellas son relevantes en el análisis, pues implican el desarrollo de una institucionalidad intercultural. La ley indígena (19.253 de 1993) es la ley más importante, dado que establece el reconocimiento de los indígenas y una institucionalidad para administrar aspectos vinculados a su desarrollo. La ley reconoció originalmente tres etnias indígenas (mapuche, aymara y rapa nui), y a las comunidades atacameñas, quechuas, collas, diaguitas, chango, kawashkar y yagán. Su reconocimiento no es en tanto “pueblos”, sino

que etnias que de acuerdo con la ley son “parte esencial de las raíces de la nación chilena”. La ley establece un mecanismo para reconocer la calidad de indígenas, se reconocen y se establece un mecanismo de protección de las tierras indígenas, se establece un Fondo para tierras y aguas indígenas, se establecen políticas culturales y de educación indígena, se establece un Fondo de Desarrollo Indígena, así como Áreas de Desarrollo Indígena (ADI). Finalmente, se establece una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que es la instancia a cargo de velar por los derechos indígenas y administrar el fondo de tierras indígenas, entre otras funciones. La CONADI es dirigida por un director o directora nombrado por el Presidente de la República y tiene un Consejo donde participan cinco subsecretarios, tres consejeros designados por el Presidente de la República y ocho consejeros indígenas electos por sus comunidades.

En el año 2008 se aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que es un instrumento internacional que establece la responsabilidad para que los Estados desarrollen con la participación de los pueblos indígenas interesados, acciones coordinadas y sistemáticas para proteger sus derechos. Entre los derechos a promover se cuenta la de asegurar la plena igualdad de derechos y oportunidades; respetar su identidad social, cultural y sus instituciones; reconocer y proteger los valores y prácticas sociales y culturales de los pueblos indígenas; establecer mecanismos de consulta de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas administrativas y legislativas que el Estado promueva y que les afecten directamente, entre otros. La suscripción de este Convenio implicó definir a través de un reglamento, procedimientos para llevar a cabo este tipo de consultas, lo que ha tenido importantes efectos, incluyendo por ejemplo que otras leyes generales han establecido el deber de consulta como parte de sus disposiciones.

En ese mismo año 2008 se aprobó una ley que creó el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO), espacio cuya administración de acuerdo con la ley es entregada a comunidades indígenas cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de ese espacio ubicado en el sur del país. La ley estableció un procedimiento mediante el cual las comunidades deben solicitar el uso del borde costero a la CONADI.

En el año 2017 se creó el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Esta ley es significativa, pues establece entre sus principios el reconocer y promover el respeto a la diversidad cultural y

la interculturalidad y además el reconocimiento cultural de los pueblos indígenas. Establece, entre otros puntos, un Consejo Nacional de las Culturas, las Artes y el Patrimonio que está integrado por 16 personas, dos de las cuales deberán ser representantes de los pueblos indígenas, designadas por las asociaciones, comunidades y organizaciones indígenas constituidas según la legislación vigente.

La ley estableció también un Consejo Asesor de Pueblos Indígenas para asesorar al ministerio en la formulación de políticas, planes y programas referidos a las culturas, artes y el patrimonio indígena. Dicho consejo está compuesto por nueve personas representantes de cada uno de los pueblos indígenas reconocidos por la legislación chilena y que son designados por el ministro a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas. Hasta diciembre de 2022 este consejo asesor no se había convocado.

En el año 2018 se aprobó una ley para regular la cantidad de personas que podía visitar la Isla de Pascua (o Rapa Nui) por las consideraciones medioambientales que ha significado para esta isla. La norma estableció un Consejo de Gestión de Carga Demográfica para colaborar con los órganos responsables encargados de la residencia y permanencia en la isla y respecto de su traslado. Este consejo está compuesto por el alcalde de la Isla de Pascua, tres representantes del pueblo rapa nui y seis integrantes electos de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, entre los cuales debía participar el presidente del Consejo de Ancianos.

Otras normas de impacto en la interculturalidad se refieren al reconocimiento de la etnia diaguita (2006), chango (2018) y pueblo afrodescendiente (2018) que, al ser reconocidos, establecen mandatos asociados a la propia ley indígena.

Finalmente, en el año 2020-2022 se desarrolló un proceso constituyente que instituyó por primera vez la participación de los pueblos indígenas reconocidos por ley (10 a la fecha), en la elaboración del texto constitucional a partir de escaños reservados para dichos pueblos. Se establecieron siete escaños para el pueblo mapuche, dos para el pueblo aymara y uno para cada uno de los otros pueblos indígenas. Aunque el texto de la constitución propuesta por la convención no fue aprobado, se estableció el precedente de una representación por pueblo indígena en un espacio político.

De esta forma, las leyes aprobadas en el período 1990-2022 por lo general tendieron a reconocer o enfatizar ciertos derechos (el derecho a la salud intercultural, el derecho a la vivienda, derecho a la lengua, derechos asociados al agua y a la consulta indígena). En menos ocasiones, estas

En menos ocasiones, estas normas crearon instancias formales donde se incorporaron los pueblos indígenas en tanto actores con capacidad de decisión.

normas crearon instancias formales donde se incorporaron los pueblos indígenas en tanto actores con capacidad de decisión. No obstante, por la vía de decretos y resoluciones la autoridad del Poder Ejecutivo estimuló la formación de comisiones y consejos asesores.

En cuanto a los decretos y resoluciones (Tabla 2), la mayoría de ellos hace referencia a cuestiones administrativas. En el caso de los decretos del Poder Ejecutivo se refieren a cuestiones como definiciones sobre concesiones, nombramiento de autoridades y perfeccionamientos o autorizaciones procedimentales de CONADI; sumando estos tres ítems un 46,5% del total de decretos publicados. En el caso de las concesiones, el principal desarrollo ha sido el que se asocia con concesiones energéticas y que se refiere al cambio en la matriz energética, lo que ha implicado el uso de terrenos para estos fines (solar, eólico, etc.). Respecto del interés del estudio, y tal como se anticipó, la autoridad del Poder Ejecutivo ha utilizado la facultad de emitir decretos para establecer una institucionalidad que, o aborda temáticas indígenas o bien incorpora representantes de pueblos indígenas en asuntos de política pública más general. Entre 1990-2022 se contabilizó la creación de un total de 30 comisiones, comités o consejos por la vía de leyes o decretos, y que serán objeto de análisis en la siguiente sección.

Tabla 2

Materias de decretos publicados y que hacen referencia a temática indígena (1990-2022)

N° Decretos: 659 N° Resoluciones: 509	Decretos N° total	%	Resoluciones N° total	%
Concesiones	167	25,3	11	2,1
Nombramientos	81	12,3	24	4,7
Administrativos, CONADI	59	8,9	62	12,2
Cultura, monumentos, zona típica	58	8,8	7	1,4
Educación, lengua, becas, salud intercultural	57	8,6	20	3,9
Obras públicas	39	5,9	1	0,2
Desarrollo, medio ambiente, territorio	37	5,6	55	10,8
Área de desarrollo, tierras, área marina	33	5,0	5	9,8
Comisiones e institucionalidad	25	3,8	14	2,7
Tratados, organismos internacionales	15	2,3	-	-
Consulta indígena	2	0,3	143	28,0
Vivienda	27	4,0	126	24,7
Otros	60	9,1	41	8,0

Fuente: elaboración propia.

Se advierte una marcada "juridización" de las relaciones interculturales que ha implicado la creación de una nueva institucionalidad estatal para ejecutar políticas en materias indígenas, el reconocimiento y protección de ciertos derechos y la formalización de una progresiva incorporación de indígenas a espacios de toma de decisión.

En el caso de las resoluciones también se trata de procedimientos formales para ejecutar ciertas acciones por parte de los ministerios. Los procedimientos que tienen más recurrencia son los asociados con la consulta indígena, procedimientos asociados a subsidios de vivienda, resolución de cuestiones administrativas y temas medioambientales y de desarrollo.

En síntesis, se advierte una marcada "juridización" de las relaciones interculturales que ha implicado: a) la creación de una nueva institucionalidad estatal para ejecutar políticas en materias indígenas, b) el reconocimiento y protección de ciertos derechos (en particular salud intercultural, lengua, acceso y protección de tierras, derecho a la consulta), y c) la formalización de una progresiva incorporación de indígenas a espacios de toma de decisión, que es lo que se analizará en detalle a continuación.

a) Espacios interculturales

La tendencia hacia una densificación normativa debiera hacer pensar que existirán mayores espacios de interacción entre lo indígena y no indígena. En la medida en que las temáticas indígenas entran en la esfera formal tal como se ha documentado, debiera esperarse que se produjera un desarrollo institucional mayor y, por lo tanto, mayores espacios de interacción. Para verificar aquello se analizó hasta qué punto se han producido cambios en las instancias institucionales -además de los ya reseñados espacios formales creados por ley.

Para ello, se consideraron dos tipos de instancias (Tabla 3). Por una parte, están las instituciones donde formalmente se establece el requisito de contar con una representación indígena. Por ejemplo, cuando se establecen comisiones especiales o la participación de representantes indígenas en un consejo o convención, lo que se está promoviendo es precisamente la participación de indígenas y no indígenas. Por otra parte, existen instancias que no tienen el propósito explícito de alcanzar una representación indígena, pero donde -producto de las circunstancias (porque hay una designación presidencial o porque existen mecanismos de elección)- se produce una representación que incluye a indígenas. Aquello sucede, por ejemplo, con las designaciones ministeriales, de consejos en órganos autónomos, y en los espacios de representación popular como el Congreso Nacional. Esto se replica a nivel regional y/o local a través de consejos consultivos de la sociedad civil o en consejos regionales electos y consejos comunales a nivel municipal.

Tabla 3
Ejemplos de instancias con eventual representación indígena

	Instancias con intencionalidad intercultural	Instancias con eventual representación intercultural
Nacional	Convención Constitucional Consejo de las Culturas Comisiones especiales Consejos asesores ministeriales CONADI	Consejos órganos autónomos Congreso Nacional Consejos ministeriales de sociedad civil
Regional	Consejos asesores de Energía	Consejos Regionales, CORES Consejos Consultivos, COSOC
Municipal		Concejo municipal Consejos comunales, COSOC

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se dará cuenta de la composición de dichos espacios. Para ello, se sistematiza la presencia de indígenas en espacios de decisión considerando como criterio que los representantes tuvieran al menos un apellido indígena de acuerdo con el registro de la CONADI de apellidos indígenas². En algunos casos no se tuvo acceso al registro histórico completo de designaciones en los últimos treinta años. Con todo, se pudieron sistematizar 30 consejos o comisiones especiales, y todas las designaciones ministeriales, de concejos comunales y del Congreso Nacional desde 1990 hasta la fecha. Además, se revisó una selección de órganos autónomos y otras reparticiones del Estado totalizando 24.556 cargos.

Comisiones en temáticas indígenas o que incluyen participantes indígenas

Como se advirtió anteriormente, si bien las leyes han desarrollado pocas instancias que establezcan explícitamente espacios interculturales, el Poder Ejecutivo ha establecido –por la vía de decretos– instancias para abordar temáticas indígenas. Además, algunos ministerios han comenzado a incluir representantes indígenas en espacios institucionales nuevos. Se documentaron 30 iniciativas de creación de comisiones o consejos con el propósito de abordar temáticas que afectan a los pueblos indígenas (Tabla 4). En la mayor parte de ellos se trata de instancias de carácter consultivo, salvo el

(2) Resolución Exenta 1324 de 24 de octubre de 2018.

Consejo de las Culturas, la Convención Constitucional, el Consejo de Gestión Demográfica en Rapa Nui y la CONADI que han tenido mayor poder de decisión.

A nivel presidencial, se establecieron comisiones especiales transitorias para generar recomendaciones en el ámbito indígena (1990, 1995, 1999, 2001 y 2006). La representación indígena en estas instancias ha variado, siendo la más alta la de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas del año 1990 (61,5%) y la más baja la Comisión Especial de Isla de Pascua (10%). Dichas comisiones han sido relevantes en su momento al sistematizar recomendaciones de políticas, siendo la más significativa de todas la Comisión de Nuevo Trato (2001) que elaboró un informe de centenares de páginas y con una amplia cantidad de recomendaciones.

Un segundo tipo de instancia es la creación de comisiones o comités a nivel ministerial donde se incluye la preocupación por la temática indígena (Comisión de Educación y Cultura del Ministerio de Educación, por ejemplo), o comisiones que abordan temáticas particulares donde se incluye algún tipo de representación indígena (Comisión de Desarrollo Energético Regional, por ejemplo). Es interesante este último caso, pues el Ministerio de Energía al iniciar la creación de estas comisiones incluía un representante designado por la CONADI, por lo que podría o no ser indígena. Sin embargo, en las últimas tres formulaciones (Biobío, Arica y Araucanía) se mandató incluir al menos un representante de comunidades indígenas de la región. Otra instancia que vale la pena destacar fue la creación de la Comisión de Desarrollo y Fomento Indígena (2016), instancia donde se incluyó un representante también designado por CONADI. Finalmente, el Comité de Minería no metálica (2016) incluyó a dos representantes de comunidades indígenas, cuestión que es una innovación del campo económico.

Cabe advertir que hasta el año 2008 se habían creado algunas instancias para abordar temáticas indígenas sin incluir a representantes de pueblos indígenas o representantes de la CONADI como la Comisión de Educación para la Paz, la Comisión Interministerial Asesora en Materias Indígenas, y Comisión de Asuntos Agropecuarios Indígenas. Después de la aprobación del Convenio 169 esa tendencia no se replicó.

Finalmente, se han establecido instancias como el Consejo Nacional de las Culturas donde participan dos representantes de pueblos indígenas. En este caso se creó, por ley, un Consejo específico de pueblos indígenas, pero que a la fecha no se ha operacionalizado.

Tabla 4
Integrantes de instancias con representación indígena (1990-2022)

	Carácter	Año	Total Comisión	Indígenas	% Indígenas
Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI	Consultiva	1990	26	16	61,5
Comisión Educación y Cultura Indíg. Mineduc	Consultiva	1991	18	10	55,5
Comisión Educación para la Paz	Consultiva	1993	10	0	0,0
Comisión Especial Isla de Pascua	Consultiva	1995	10	1	10,0
Consejo Desarrollo Sustentable	Consultiva	1998	71	3	4,2
Comisión Especial Pueblos Indígenas	Consultiva	1999	13	5	38,4
Comisión de Desarrollo Isla de Pascua (ref.)	Consultiva	2000	15	6	40,0
Comisión de Nuevo Trato	Consultiva	2001	26	13	50,0
Comisión Interm. Asesora Materias Indígenas	Consultiva	2002	10	0	0,0
Comisión Asuntos Agropecuarios Indígenas	Consultiva	2008	13	0	0,0
Comité Técnico Regional Mideplan (1 x Región)	Consultiva	2008	5	(1)	20,0
Comité Patrimonio Cultural Inmaterial	Consultiva	2013	16	(1)	6,2
Comité Nacional para Montañas	Consultiva	2014	15	(1)	6,6
Comisión Energética Coquimbo	Consultiva	2015	18	(1)	5,5
Comisión Energética Antofagasta	Consultiva	2015	21	(1)	4,7
Comisión Energética Atacama	Consultiva	2015	21	(1)	4,7
Comisión Energética Magallanes	Consultiva	2015	19	(1)	5,2
Comisión Energética Tarapacá	Consultiva	2016	28	(1)	3,6
Comisión Energética Biobío	Consultiva	2016	23	1	4,3
Comisión Energética Arica	Consultiva	2016	26	2+(1)	11,5
Comisión Araucanía (Vargas)	Consultiva	2016	19	6	31,6
Comité de Desarrollo y Fomento Indígena	Consultiva	2016	13	(1)	7,7
Comité de Minería no metálica	Consultiva	2016	15	2	13,3
Comisión Energética Araucanía	Consultiva	2017	27	2+(1)	11,1
Consejo Nacional de las Culturas	Resolutiva	2017	16	2	12,5
Mesa de Trabajo Diálogo Social	Consultiva	2017	15	(1)	6,6
Convención Constitucional	Resolutiva	2021	155	17	11,0
Consejo Asesor Desarrollo Rural	Consultiva	2021	20	1	5,0
Consejo de Gestión Demográfica I. de Pascua	Resolutiva	17-22	10	10	100,0
CONADI*	Resolutiva	93-22	17	12	70,6

Entre paréntesis: se trata de designación de representante de CONADI o a quien designe, por lo que podría corresponder a un indígena.

* Para estos casos se considera composición vigente. I.P. Isla de Pascua.

Fuente: elaboración propia.

En los espacios de designación presidencial ministerial y/u otros organismos autónomos del Estado donde se tienen registros, la presencia de personas que se autoidentifican como indígenas es prácticamente nula.

En síntesis, la “juridización” de la temática indígena ha implicado generar instancias donde se incorporan las perspectivas indígenas de modo indirecto (a través de designaciones de representantes de la CONADI) o bien de modo directo (a través de representantes de comunidades). Confirmando la expectativa teórica, se trata de instancias de carácter consultivo y donde la voz indígena queda representada en una minoría. La mayor representación indígena se ha dado en comisiones especiales presidenciales de carácter nacional para resolver conflictos específicos. Desde el punto de vista de la lógica estatal, las comisiones y los comités ministeriales que abordan estos temas suelen incorporar al menos un representante de la CONADI.

Cabe advertir que a nivel político se ha venido discutiendo sobre la creación de dos instancias que a la fecha no se han aprobado. En enero de 2016 durante el gobierno de Michelle Bachelet el poder Ejecutivo envió un proyecto de ley para crear el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y los Consejos de Pueblos Indígenas con el objetivo de institucionalizar las relaciones entre el Estado de Chile y tales pueblos. Posteriormente, en mayo de 2016 el mismo gobierno envió a tramitación legislativa un proyecto de ley para establecer un Ministerio de Pueblos Indígenas. Pese a que en varias ocasiones el Ejecutivo les ha puesto urgencia a tales proyectos, ninguno se ha aprobado.

Presencia indígena en espacios institucionales nacionales

Una forma de evaluar el impacto de la mayor cantidad de espacios interculturales se asocia con la presencia de indígenas en cargos de poder. Si existen más espacios y si la temática es más visible a la sociedad, es plausible suponer que podría darse mayor presencia de indígenas en espacios de toma de decisión a nivel nacional y local. Al respecto, en los espacios de designación presidencial ministerial y/u otros organismos autónomos del Estado donde se tienen registros (Banco Central, Tribunal Constitucional, Tribunal de la Libre Competencia, Consejo de Modernización del Estado), la presencia de personas que se autoidentifican como indígenas es prácticamente nula (Tablas 5 y 6).

Tabla 5
Designaciones ministeriales. Incluye todos los cambios de gabinete

Año	Total Ministros	Total Indígenas	%
1990-1994 Aylwin	27	-	-
1994-2000 Frei	54	-	-
2000-2006 Lagos	53	3	5,6

Tabla 5 (continuación)
Designaciones ministeriales. Incluye todos los cambios de gabinete

Año	Total Ministros	Total Indígenas	%
2006-2010 Bachelet I	47	1	2,1
2010-2014 Piñera I	43	-	-
2014-2018 Bachelet II	41	-	-
2018-2022 Piñera II	51	-	-
2022 Boric	24	-	-

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6
Otros organismos del Estado. Representantes con apellido indígena, varios años

	Años observados	Nº Integrantes	Nº Indígenas	% Indígenas
Banco Central	1989-2022	21	-	-
Tribunal Constitucional	1981-2022	48	-	-
Tribunal de la Libre Competencia	2004-2022	19	-	-
Consejo Modernización del Estado	2018-2022	41	-	-

Fuente: elaboración propia.

Se exploraron otras instancias del Estado y de la sociedad para el año 2022, incluidas las fuerzas armadas, policías, Poder Judicial, consejos asesores estatales en materia económica y colegios profesionales. Se observa que también la representación indígena es muy escasa (Tabla 7).

Tabla 7
Presentación sectorial. Representantes con apellido indígena (2022)

	Nº Integrantes	Nº Indígenas	% Indígenas
Ámbito Militar y Policías			
- Alto mando Ejército	43	-	-
- Alto mando Armada	40	-	-
- Alto mando Fuerza Área	27	-	-
- Alto mando Carabineros	42	1	2,4
- Alto mando PDI	34	-	-
- Consejo asesor Reforma Carabineros	10	-	-
- Unidad consultiva de Reforma Carabineros	20	-	-
Ámbito del Derecho y Estado			

Tabla 7 (continuación)
Presentación sectorial. Representantes con apellido indígena. Año 2022

	Nº Integrantes	Nº Indígenas	% Indígenas
- Corte Suprema	19	-	-
- Corte de Apelaciones	151	5	3,3
- Consejo de Defensa del Estado	12	-	-
- Consejo de la Transparencia	4	-	-
Ámbito Económico y Científico			
- Consejo Directivo SEP	9	-	-
- Consejo Directivo CODELCO	8	-	-
- Consejo Empresarial APEC	6	-	-
- Consejo Asesor Silvoagropecuario	9	-	-
- Comité Financiero. Ministerio de Hacienda	6	-	-
- Consejo Consultivo Mercado de Capitales (2018)	22	-	-
- Consejo Consultivo de Promoción Turística (2019)	14	-	-
- Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible (2019)	20	-	-
- Consejo Nacional Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño (2019)	15	-	-
- Consejo Nacional de Pesca	27	-	-
- Comisión Nacional de Acuicultura (2012)	10	-	-
- Consejo Consultivo de Promoción Turística	14	-	-
Ámbito Social			
- Consejo Nacional Colegio Médico	42	1	2,4
- Consejo Nacional Atención Primaria	11	-	-
- Consejo Asesor Salud Mental	13	-	-
- Consejo Asesor Pandemia	12	-	-
- Consejo Nacional Colegio Profesores	9	-	-
- Consejo de Donaciones Sociales	9	-	-
- Consejo Consultivo GES	9	-	-
Ámbito Cultural			
- Consejo Nacional del Libro y la Lectura	10	-	-
- Consejo del Arte y la Industria Audiovisual	16	1	-
- Consejo de Fomento de la Música Nacional	17	-	-
- Consejo Nacional de Artes Escénicas	11	-	-

Fuente: elaboración propia.

Los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) constituyen otro espacio relevante para explorar respecto a su composición intercultural. Estos se crean bajo la ley 20.500 en el año 2011, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, la cual indica que “los órganos de la Administración del Estado deberán establecer Consejos de la Sociedad Civil” (artículo 74), donde participarán de manera representativa aquellas organizaciones sin fines de lucro que tengan competencia con el órgano. En este articulado, se consideran espacios a nivel nacional, regional y local.

A nivel nacional, se revisaron los COSOC de los 24 ministerios con sus respectivas subsecretarías, a partir de sus portales de transparencia activa en la sección relativa a participación ciudadana, cuentas públicas y consejos consultivos. En cuanto a su composición, solamente cinco de estos consejos considera cupo indígena según decreto (ministerios del Interior y Seguridad Pública, de Desarrollo Social y Familia, de Energía y de Educación), aunque también se notó que hay un caso donde a pesar de no contar con este cupo por decreto, sí había presencia de representantes indígenas (Tabla 8). El mayor porcentaje de representación indígena en estos espacios corresponde a un 11,8% en el Consejo Nacional de la Sociedad Civil del Ministerio de Energía, en el que dos de los 17 consejeros son indígenas.

A nivel regional, existen COSOC derivados de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), en las que también se consideran eventualmente cupos indígenas. Ejemplo de esto es el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, en el que hay un cupo para un representante indígena por cada región. Las SEREMI de otros ministerios también implementan estos consejos, donde la representación indígena está dada tanto por la afinidad temática con los temas tratados en el consejo, como por el porcentaje de población indígena en la región; en estos últimos, a veces, los y las representantes indígenas no asisten en calidad de representantes de su pueblo. Un ejemplo de esto es el COSOC regional del Ministerio de Medio Ambiente en Tarapacá.

A nivel local, en línea con lo anterior, los municipios también deben habilitar el espacio de consejo consultivo para la sociedad civil, según lo establecido en la Ley 20.500. Para el año 2020, de las 345 comunas del país, sólo 175 tienen su COSOC conformado (Fundación Multitudes, 2021). Aunque esta ley no indica ninguna obligación de incluir cupos indígenas entre los representantes que participan de esta instancia, existen municipios que los consideran según los intereses que estos tengan. Como por ejemplo, esto ocurre en las municipalidades de Santiago, Vilcún, Cañete y Puerto Aysén.

Tabla 8
Consejos de la Sociedad Civil en ministerios y subsecretarías

Consejo	Total participantes	Participantes Indígenas	% Participantes indígenas	Considera Cupo Indígena
Consejo Consultivo Nacional de la Subsecretaría del Interior	27	2	7,41%	Sí
COSOC Subsecretaría de Prevención del Delito*	26	0	0,00%	No
COSOC Subdere*	15	0	0,00%	No
Consejo de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores	11	1	9,09%	No
COSOC SUBREI	14	0	0,00%	No
COSOC Ministerio de Defensa Nacional	12	0	0,00%	No
COSOC MINSEGPRES	20	0	0,00%	No
Consejo de la Sociedad Civil en el Ministerio Secretaría General de Gobierno	8	0	0,00%	No
Consejo Consultivo Hacienda	7	0	0,00%	No
Consejo de la Sociedad Civil Ministerio de Desarrollo Social y Familia	15	1	6,67%	Sí
Consejo de la Sociedad Civil de la Niñez del Ministerio de Desarrollo Social y Familia	9	0	0,00%	No
COSOC Escolar Mineduc	20	2	10,00%	Sí
Consejo de la Sociedad Civil Mineduc	23	1	4,35%	Sí
Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	15	0	0,00%	No
COSOC Subse. Trabajo	12	0	0,00%	No
COSOC Subse. Previsión social	12	0	0,00%	No
COSOC MOP	31	0	0,00%	No
COSOC MINVU	13	0	0,00%	No
COSOC Minagri	8	0	0,00%	No
Consejo de la Sociedad Civil en el Ministerio de Minería	14	0	0,00%	No

Tabla 8 (continuación)
Consejos de la Sociedad Civil en ministerios y subsecretarías

Consejo	Total participantes	Participantes Indígenas	% Participantes indígenas	Considera Cupo Indígena
COSOC Subtrans	13	0	0,00%	No
Consejo de la Sociedad Civil de la Subsecretaría de Telecomunicaciones	11	0	0,00%	No
Consejo de la Sociedad Civil Ministerio de Bienes Nacionales	12	1	8,33%	No
Consejo Nacional de la Sociedad Civil del Ministerio de Energía	17	2	11,76%	Sí
Consejo Consultivo del Medio Ambiente	10	0	0,00%	No
Consejo de la Sociedad Civil de la Actividad Física y el Deporte	11	0	0,00%	No
COSOC Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	15	0	0,00%	No
COSOC de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	11	0	0,00%	No

* No se encuentra vigente.

Fuente: elaboración propia.

Otra instancia donde se puede documentar la presencia de representantes indígenas es en la iniciativa gubernamental de establecer consejos regionales para un fondo de fortalecimiento de organizaciones, promovido por el Ministerio Secretaría General de Gobierno. En el año 2010, se establecieron consejos en todas las regiones del país fuera de la región metropolitana. El Decreto 121 (2010) estableció a las personas que serían representantes de la sociedad civil y solo en tres regiones (O'Higgins, Aysén y Magallanes) se nombraron representantes de organizaciones sociales indígenas. Llama la atención que en las regiones con mayor concentración de población indígena (en Araucanía y Arica) no se haya establecido una representación indígena.

En el año 2012, el Ministerio Secretaría de Gobierno estableció nuevos consejos regionales para el fortalecimiento de organizaciones, pero en esta ocasión de "iniciativas locales" (Decreto 30, de 2012). En este caso se integraban por cinco miembros, de los cuales tres eran representantes de la sociedad civil y dos funcionarios públicos. En este

caso, solo en la región de Magallanes se designó a un representante de una organización social mapuche.

Representación indígena en instancias de elección popular

En espacios de representación popular se observa una situación piramidal en la que se evidencia escasa representación indígena a nivel de la Cámara de Diputados y del Senado. De hecho, recién en los años 2018 y 2022 se observa una leve tendencia al aumento de su representación, debido al cambio del sistema electoral que permitió una mayor apertura a una cantidad más amplia de candidaturas. En el caso de los consejos regionales se advierte un nivel de representación promedio de 2,5% para el período 2014-2022. Y es en el nivel local donde se advierte la mayor incorporación de representantes indígenas, pasando de un 0,5% en el año 1992, hasta un 6,3% en la actualidad; y para el caso de los concejos municipales, estas cifras aumentan de un 4% en el año 1990 a cerca de un 8% en el 2022 (Tablas 9 a 12).

Tabla 9
Congresistas. Representantes con apellidos indígenas (1990-2022)

Año	Total Diputados	Diputados Indígenas	%	Total Senadores	Senadores Indígenas	%
1990	120	1	1	47	-	-
1994	120	1	1	46	-	-
1998	120	1	1	49	-	-
2002	120	-	-	49	-	-
2006	120	-	-	38	-	-
2010	120	-	-	38	-	-
2014	120	1	1	38	-	-
2018	155	2	1	43	2	5
2022	155	3	2	50	2	4

Fuente: Servicio Electoral de Chile (SERVEL).

Tabla 10
Consejos Regionales. Representantes con apellidos indígenas (2013-2022)

Año	Total CORES	Total Indígenas	%
2014	278	6	2,2
2018	278	9	3,2
2022	302	7	2,3

Fuente: Servicio Electoral de Chile (SERVEL).

Tabla 11
Alcaldes con apellido indígena 1992-2022

Año	Total Alcaldes	Total Alcaldes Indígenas	%
1992	346	2	0,58%
1996	346	11	3,18%
2000	346	14	4,05%
2004	346	16	4,62%
2008	346	16	4,62%
2012	346	16	4,62%
2016	346	18	5,20%
2020	346	22	6,36%

Fuente: Servicio Electoral de Chile (SERVEL).
Se agradece a Claudio Espinoza por compartir base de datos de autoridades comunales.

Tabla 12
Concejales comunales. Representantes con apellidos indígenas (1992-2022)

Año	Total Concejales	Total Concejales Indígenas	%
1992	2082	84	4,0
1996	2130	81	3,8
2000	2124	79	3,7
2004	2144	109	5,0
2008	2146	134	6,2
2012	2224	144	6,5
2016	2240	184	8,2
2021	2251	177	7,8

Fuente: Servicio Electoral de Chile (SERVEL).
Se agradece a Claudio Espinoza por compartir base de datos de autoridades comunales.

Confirmando las hipótesis, se advierte que si bien existe una creciente densificación normativa en materia indígena, aquello no se ha reflejado en la representación efectiva de indígenas en cargos de poder. Se observa que la presencia indígena es significativamente mayor a nivel local/municipal que a nivel nacional. Mientras más se escala en la pirámide del poder, menor es la presencia de representantes indígenas (Tabla 13).

Tabla 13
Síntesis de representación indígena al 2022

	Promedio representación a 2022
Nacional (Ministerios)	0,0%
Regional	2,3%
Municipal (Alcaldes y Concejales)	7,7%

Fuente: elaboración propia.

Se observa la inclusión de representantes indígenas en el ámbito de la cultura y educación; también se ha visto un interesante desarrollo de incorporación en el tema de minería y energía, dos ámbitos donde los intereses territoriales de las comunidades indígenas se ven seriamente afectados.

Desde el punto de vista de sectores específicos, la hipótesis original es que la representación indígena debiese darse en mayor medida en espacios sociales y culturales; no así en ámbitos económicos y políticos por la distribución de poder que podría implicar. El análisis de los espacios de decisión muestra que aquello no necesariamente es así. Aunque se observa la inclusión de representantes indígenas en el ámbito de la cultura y educación; también se ha visto un interesante desarrollo de incorporación en el tema de minería y energía, dos ámbitos donde los intereses territoriales de las comunidades indígenas se ven seriamente afectados.

El caso de Rapa Nui

La experiencia de Rapa Nui es destacable para el caso de Chile. Se trata de una pequeña isla ubicada en la Polinesia y con aproximadamente 8 mil habitantes, de los cuales la gran mayoría se autoidentifica con el pueblo rapa nui. En 1888, se estableció un tratado entre el Estado de Chile y el pueblo rapa nui, pero donde no quedó claro el estatus soberano de la isla, aunque se procedió a su anexión. Después del retorno a la democracia en 1990, se estableció primero una Comisión de Desarrollo para la Isla en el marco de la ley indígena (1993), luego, una Comisión Especial que revisó las demandas indígenas (1995); y posteriormente se incorporaron atribuciones a la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, en relación con concesiones de tierras (1998), lo que permitió institucionalizar la relación entre el pueblo rapa nui y el Estado. En el año 2007, se definió a nivel constitucional que la Isla de Pascua y la Isla Juan Fernández se constituirán como "territorios especiales" y que "el gobierno y administración de estos territorios se regirá por los estatutos especiales que establezcan las leyes orgánicas constitucionales respectivas" (art. 126 bis, Constitución). Posteriormente, se establecería una ley especial para administrar el flujo de turistas hacia la isla, además de una comisión de la gestión demográfica, un tema muy relevante para los isleños por el estrés ecológico que generan los visitantes.

La Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua tiene una composición de ocho representantes del Estado de Chile, el alcalde de la isla y seis representantes de la comunidad de la isla, de los cuales uno debe ser el presidente del Consejo de Ancianos. Los integrantes indígenas reciben una dieta y son electos por su comunidad. Entre las atribuciones de esta comisión se cuenta analizar las necesidades de tierras, formular y ejecutar proyectos en beneficio de la comunidad, colaborar con la corporación forestal en la administración del parque nacional de la isla y colaborar con la preservación de su patrimonio. En el año 1998, se estableció que dicha comisión podría proponer al Ministerio de Bienes Nacionales la entrega gratuita de tierras fiscales en dominio o concesión "acorde con la tradición de esta etnia y con el ordenamiento territorial que se determine para la Isla de Pascua" (Ley 19.587). Finalmente, se ha establecido un Consejo para la Gestión de la Carga Demográfica de la Isla, que está compuesto en su totalidad por representantes del pueblo rapa nui.

El hecho de que se trata de un espacio territorial autocontenido y con una fuerte organización del pueblo rapa nui ha generado condiciones que han permitido una alta institucionalización de las relaciones Estado-indígenas, cuestión que no se evidencia en otros territorios en Chile.

Conclusiones

La experiencia chilena sobre la institucionalización de los espacios interculturales en los últimos 30 años se mantiene acorde con el desarrollo en la materia de un grupo de países latinoamericanos como Brasil y Argentina, que han favorecido un tipo de reconocimiento limitado. La expectativa teórica era que a partir del establecimiento de un marco jurídico de normas relativamente acotado, se podría producir un efecto de difusión de instancias de decisiones, donde se comienza a incluir a representantes de pueblos originarios. En efecto, este artículo demuestra empíricamente la creciente "juridización" de sus derechos, y que ha implicado la aprobación de un número relativamente pequeño de leyes, acompañado de un grupo de decretos y resoluciones que han ido materializando la implementación de dichas leyes. La ley indígena es la piedra fundante de este proceso, que fue reforzado a partir de la firma del Convenio 169 de la OIT.

Esta "juridización" ha implicado la creación de una nueva institucionalidad estatal para ejecutar políticas en materias indígenas, el reconocimiento y protección de algunos derechos (en particular,

Mientras más se avanza en la pirámide del poder, menor es la representación indígena que se observa en Chile. Así, a nivel de las instituciones nacionales se advierte una escasa presencia indígena, pese a que ellos representan cerca del 13% de la población. Las cifras mejoran en la medida que se desciende de la escala de poder.

salud intercultural, lengua, acceso y protección de tierras, derecho a la consulta) y la generación de instancias –particularmente en la última década– donde se hace exigible la presencia de representantes indígenas en espacios de toma de decisión. Tres elementos parecen novedosos de lo descrito: primero, de una representación indígena simbólica e indirecta, muchas veces (la exigencia de un representante de la CONADI, por ejemplo), las nuevas instituciones creadas más recientemente pasan a establecer instancias con representaciones de las comunidades afectadas directamente en determinados territorios; segundo, instancias estatales en el ámbito económico (energía y minería) comienzan a establecer instancias asesoras con representación indígena; tercero, pese a la relevancia que adquiere la temática indígena en la última década, se observa una baja presencia de ellos en la generación de espacios consultivos a nivel nacional.

Además, la sistematización empírica realizada en este trabajo demuestra que, pese a que la temática de la diversidad étnica es parte de la agenda pública, ello no ha significado una ampliación de la participación de indígenas en cargos de poder. La expectativa teórica se asociaba a que mientras más se avanza en la pirámide del poder, menor es la representación indígena que se observa en Chile. Así, a nivel de las instituciones nacionales se advierte una escasa presencia indígena, pese a que ellos representan cerca del 13% de la población. Las cifras mejoran en la medida que se desciende de la escala de poder, pero nunca se llega a una representación promedio equivalente a lo que es la sociedad. Ni siquiera en ámbitos donde se pudiesen esperar mayores niveles de representación (temas culturales y educacionales), se observan números favorables. Por otro lado, el caso de Rapa Nui constituye una peculiar experiencia de institucionalización que requiere mayor profundización (Rivas, 2017).

Sin duda que una de las limitaciones de este artículo es que no se ha profundizado en las dinámicas propias interculturales en este tipo de espacios. El objetivo fue acotado en este sentido, pero se requiere ahondar en el modo en que se materializan las relaciones interculturales, ya sea en espacios donde formalmente se requiere la representación de pueblos indígenas o en aquellos donde se da por designación o elección. A partir de esta sistematización de datos, futuros estudios podrían realizar inferencias sobre las dinámicas

de inclusión/exclusión de indígenas en la toma de decisiones y sus efectos en los territorios, por ejemplo, observando hasta qué punto la incorporación de indígenas en decisiones asociadas a fines productivos reduce los niveles de conflictividad en temáticas extractivistas. Así también, que la información sistematizada en este trabajo podría cruzarse con otros datos relevantes para comprender las transformaciones de las instituciones interculturales, por ejemplo, con la participación de representantes indígenas en espacios abiertos por organizaciones multilaterales.

Cabe advertir que la investigación parte del supuesto operativo de considerar espacios interculturales cuando existen personas con apellidos indígenas/no indígenas, cuestión que podría ser problemática si es que hay personas que no se identifican con una causa o comunidad indígena, o que tienen pertenencia indígena pero no tienen el apellido.

Con todo, el esfuerzo que aquí se presenta es único al intentar proveer un mapa amplio de institucionalidad intercultural en Chile, mostrar la dinámica de “juridización” de la temática indígena en el tiempo, así como observar si aquello ha tenido efectos en la participación efectiva de indígenas en espacios de decisión. Se confirma la expectativa teórica asociada a que la inclusión de grupos históricamente excluidos advierte fuertes resistencias e inercias, que se reflejan en las dificultades en su acceso al poder de decisión.

Bibliografía

- Acevedo de La Harpe, C. (2021a), “Analyzing the Variation of Ethnic Demands: the Mapuche Case in Chile”, en *Colombia Internacional*, N° 107, pp. 51-85, <https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.03>.
- _____ (2021b), “Inclusión de derechos indígenas en Chile: arquetipo constituyente desde América Latina”, en *Polis: Revista Latinoamericana*, N° 58, pp. 22-42, <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N58-1576>.
- Alberti, C.; Luna, J. P.; Toro, S.; y Gayo, E. (2023), “The Long Memory of the Land: Pre-Colonial Origins of Mapuche Mobilization in Chile”, en *Political Geography*, Vol. 103, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2023.102890>.
- Aman, R. (2015), “Why Interculturalidad is not Interculturality”, en *Cultural Studies*, Vol. 29 N° 2, pp. 205-228, <https://doi.org/10.1080/09502386.2014.899379>.

- Bengoa, J. (2002), *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*, Santiago, Editorial Planeta.
- Boccaro, G. (2012), "La interculturalidad como campo social", en *Cuadernos Interculturales*, Vol. 10 N° 18, pp. 11-30.
- Brinks, D. M.; Levitsky, S.; y Murillo, M. V. (2019), *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/9781108772211>.
- Carrasco, S. (2019), "Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del municipio de Santiago", en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, N° 19, pp. 59-88, <https://doi.org/10.4067/S0719-17902019000100059>.
- CEPAL (2014), "Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos", Santiago, CEPAL; Naciones Unidas.
- CIIR (2022), "Estudio de opinión pública: pueblos originarios y nueva Constitución. Sexta medición", Santiago, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas; Pontificia Universidad Católica de Chile; Universidad Diego Portales; Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- De Cea, M. y Fuentes, C. (2016), *La consulta indígena: Colombia-Perú-Chile*, Santiago, RIL Ediciones.
- De la Maza, F. (2012), "Etnografía de las prácticas sociales y negociaciones en la política indígena actual", en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 22, pp. 85-100.
- De la Maza, F. y Bolomey, C. (2020), "Persistence and Changes in State Dependence in Mapuche Indigenous Territory, Chile", en *Critique of Anthropology*, Vol. 40 N° 1, pp. 146-168, <https://doi.org/10.1177/03082275X18821178>.
- De la Maza F. y De Cea, M. (2019), *Pueblos originarios y tribales de América del Sur y Oceanía. Reconocimiento y políticas públicas comparadas*, Santiago, Pehuén Editores; Centro de Estudios Interculturales e Indígenas.
- _____ (2022), *Políticas en acción. Participación indígena e interculturalidad*, Santiago, Pehuén Editores; Centro de Estudios Interculturales e Indígenas.
- De la Maza, F.; De Cea, M.; y Rubilar, R. (2017), *Políticas indígenas y construcción del Estado desde lo local. Estudio de casos del sur, centro y norte de Chile*, Santiago, Pehuén Editores; Centro de Estudios Interculturales e Indígenas.

- Diario Constitucional (2022), "Estado Nacional vs. Estado Plurinacional", en *Contrapuntos: Diario Constitucional*, Santiago, <https://www.diarioconstitucional.cl/contrapuntos/estado-nacional-vs-estado-plurinacional-2/>.
- Disi Pavlic, R. y Rebolledo, E. (2020), "Implementing Local Participatory Institutions: Evidence from the Chilean Communes", en *Local Government Studies*, Vol. 48 N° 1, pp. 107-128, <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1851205>.
- Espinoza, C. (2017), "Procesos etnopolíticos en la transición democrática chilena. Gobiernos locales y la vía política mapuche", en *Cuadernos de Antropología Social*, N° 45, pp. 21-36.
- Fernández, J. E. y Fuentes, C. (2022), "The Four Worlds of Recognition of Indigenous Rights", en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 48 N° 22, pp. 3202-3220, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1797478>.
- Fundación Multitudes (2021), "¿Hay COSOC? 4.0", Santiago, Fundación Multitudes, <https://fundacionmultitudes.org/wp-content/uploads/2022/01/%C2%BFHay-COSOC-4.0-1.pdf>.
- García, M. (2014), "Derecho a falta de democracia: la juridización del régimen político colombiano", en *Análisis Político*, Vol. 27 N° 82, septiembre-diciembre, pp. 167-195, <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n82.49413>.
- Gundermann, H. (2007), "Municipios y pueblos indígenas en Chile", en *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*, Willem Assiesy y Hans Gundermann (eds.), San Pedro de Atacama, Universidad Católica del Norte. Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo; El Colegio de Michoacán.
- Hall, P. (1986), *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press.
- Leone, M. (2018), "Nacimiento de la juridización en Argentina. Historizando el proceso de creación de legislaciones indigenistas", en *Izquierdas*, N° 43, pp. 186-208, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492018000600186>.
- Libertad y Desarrollo (2022), "5 puntos críticos sobre la plurinacionalidad y los derechos garantizados a los pueblos (naciones) indígenas en la propuesta de nueva Constitución", en *Libertad y Desarrollo*, Santiago, 29 de julio, <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2022/07/5-puntos-criticos-sobre-la-plurinacionalidad-y-los-derechos-garantizados-a-los-pueblos-naciones-indigenas-en-la-propuesta-de-nueva-constitucion/>.

- March, J. y Olsen, J. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- Martínez Espinoza, M. I. (2015), "Reconocimiento sin implementación: un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 60 N° 224, pp. 251-277, [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30010-6](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30010-6).
- Merino, R. (2018), "Re-Politicizing Participation or Reframing Environmental Governance? Beyond Indigenous' Prior Consultation and Citizen Participation", en *World Development*, Vol. 111, pp. 75-83, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.06.025>.
- Millaleo, S. (2021), *Por una vía "chilena" hacia la plurinacionalidad*, Santiago, Catalonia.
- Munck, J.; Rozema, J. G.; y Frye-Levine, L. A. (2014), "Institutional Inertia and Climate Change: a Review of the New Institutionalism Literature", en *WIREs Climate Change*, Vol. 5 N° 5, pp. 639-648, <https://doi.org/10.1002/wcc.292>.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pairican, F. (2013), "Lumaco: la cristalización del movimiento autodeterminista Mapuche", en *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, Vol. 17 N° 1, pp. 35-57.
- _____ (2014), "Malón: La rebelión del movimiento mapuche 1990-2013", Santiago, Pehuén Editores.
- Park, Y. y Richards, P. (2007), "Negotiating Neoliberal Multiculturalism: Mapuche Workers in the Chilean State", en *Social Forces*, Vol. 85 N° 3, pp. 1319-1339, <https://doi.org/10.1353/sof.2007.0050>.
- Rivas, Antonia (2017), "Ono Tupuna, the Richness of the Ancestors. Multiples Landscapes Relationalities in Contemporary Indigenous Rapa Nui", Berkeley, University of California. Dissertation Submitted in Partial Satisfaction of Degree Requirements for Doctor of Philosophy.
- Rodríguez, A. y Vergara, P. (2015), *La frontera. Crónica de la Araucanía rebelde*, Santiago, Catalonia; Universidad Diego Portales.
- Rodríguez, C. (2011), "Ethnicity. gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields", en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 18 N° 1, pp. 263-305, <https://doi.org/10.2979/indjlgolegstu.18.1.263>.

- Rosberry, W. (2002), "Hegemonía y lenguaje contencioso", en *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, G. Joseph y D. Nugent (comps.), México, Ediciones Era (Colección Problemas de México), pp. 213-222.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006), "Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization", en *The Anthropology of the State. A Reader*, A. Sharma y A. Gupta (eds.), Malden, Blackwell Publishing.
- Sieder, R. (2010), "Legal Cultures in the (un)Rule of Law: Indigenous Rights and Juridification in Guatemala", en *Cultures of Legality. Judicialization and Political Activism in Latin America*, Javier Couso, Alexandra Huneeus y Rachel Sieder (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Sierra, M. T. y Lemos, R. (2020), "Neocolonialismo y justiciabilidad de los derechos indígenas", en *Cahiers des Amériques Latines*, N° 94, <https://doi.org/10.4000/cal.11793>.
- Skewes, J. y Guerra, D. (2022), "Entre la esperanza y la desazón: los desafíos para el Estado y el pueblo mapuche a partir del estallido y la Constituyente", en *Anuario del Conflicto Social*, N° 13, <https://doi.org/10.1344/ACS2022.13.12>.
- Stein, E.; Tommasi, M.; Echebarría, K.; Payne, J.; Lora, E.; y Morrison, N. (2006), "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina: informe 2006", Washington, BID; Harvard University. David Rockefeller Center for Latin American Studies; Planeta.
- Steinmo, S. y Thelen, K. (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Steinmo, S.; Thelen, K.; y Longstreth, F. (1992), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tricot, T. (2018), "Movimiento mapuche: recuperando territorio político convencional para el siglo XXI", en *Izquierdas*, N° 39, pp. 252-272, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492018000200252>.
- Tubino, F. (2019), "La interculturalidad crítica latinoamericana como proyecto de justicia", en *Forum Historiae Juris*, <https://forhistiur.net/2019-03-tubino/>.
- Van Cott, D. (2000), *The Friendly Liquidation of the Past: the Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Walsh, C. (2008), "Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado", en *Tabula Rasa*, N° 9, julio-diciembre, pp. 131-152.

Yankillevich, A. (2019), "Juridización de las identidades indígenas en la provincia de Jujuy. Análisis de los proyectos de ley remitidos al poder legislativo provincial entre los años 1983-1989", en *Revista de Administración Pública y Sociedad*, N° 8, julio-diciembre, pp. 160-177.

Cómo citar este artículo

Fuentes, Claudio; Carril, Francisca y Yon. Rocío (2023, Espacios interculturales de toma de decisión en Chile, 1990-2022. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (86), pp. 191-228. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n86.a6>

